

兰州商学院专项科研经费资助



民族立法与 我国民族地区法制建设研究

康耀坤 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

民族立法与我国民族地区法制建设研究 / 康耀坤著.
—北京:法律出版社,2012.6

ISBN 978-7-5118-3573-4

I. ①民… II. ①康… III. ①民族区域自治法—立法
—研究—中国 IV. ①D921.84

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第114893号

民族立法与我国民族地区
法制建设研究

康耀坤 著

责任编辑 刘文科
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

开本 A5

印张 7 字数 163 千

版本 2012年7月第1版

印次 2012年7月第1次印刷

出版 法律出版社

编辑统筹 学术·对外出版分社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 世纪千禧印刷(北京)有限公司

责任印制 陶 松

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-3573-4

定价:28.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

前 言

民族法制建设是我国社会主义法制建设的重要组成部分。新中国成立六十多年来,特别是改革开放三十多年来,我国民族法制建设取得了巨大的成就,初步形成了以宪法的相关规定为根本,以民族区域自治法为主干,包括其他关于民族方面的法律规定,国务院及其各部门制定的关于民族方面的行政法规和部门规章,各省、自治区、直辖市及较大的市制定的关于民族方面的地方性法规和规章,民族自治地方自治条例和单行条例在内的中国特色民族法律法规体系。我国民族法制建设的巨大成就为加快民族地区经济社会发展,保障少数民族平等权利和合法权益,维护社会稳定,巩固和发展平等、团结、互助、和谐的社会主义民族关系,促进各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展,提供了重要的法制保障。

本著作以马克思主义民族理论为指导,以我国民族立法和民族法制建设的伟大实践为基础,坚持党的民族区域自治制度,分别从理论与实践的角度探讨了我国民族立法的基本理论问题和民族法制涉及的主

要方面。其中民族立法部分重点探讨了我国民族立法的历史发展脉络,分析了民族地区立法权的性质、地位及完善;就民族自治地方立法的作用、指导思想和具体内容进行了阐述。民族法制建设涉及的内容较多,主要包括西北少数民族地区依法行政、社会经济发展、环境资源保护、基层民主建设、公民权保障、突发事件处置等。特别是研究报告针对近几年来我国在民族立法和民族法制领域出现的新情况、新问题,提出了相应的理论认识和对策建议。

目 录

第一章 中国民族立法的基本理论问题 001

一、新中国民族立法六十年发展进程回顾 001

(一)关于新中国民族立法六十年的阶段划分 001

(二)新中国民族立法六十年发展进程回顾 002

(三)新中国民族立法六十年的历史经验 013

二、我国民族地区立法权问题研究 015

(一)对我国现行立法体制的分析 015

(二)我国民族地区立法权的基本内容 023

(三)对我国民族地区立法权地位的分析 027

三、民族自治地方立法权的完善分析 034

(一)民族自治地方授权立法的完善分析 034

(二)关于民族自治地方正确行使变通权的问题 038

(三)自治条例体系完善问题研究 042

第二章 我国民族自治地方立法研究 046

一、构建社会主义和谐社会与民族自治地方

立法 046

(一)构建社会主义和谐社会离不开和谐的

民族关系 046

- (二)构建社会主义和谐社会与民族自治地方立法 048
- (三)民族自治地方立法在构建社会主义和谐社会中的重要作用 050
- 二、我国民族自治地方立法的指导思想 059
 - (一)立法指导思想的内涵 059
 - (二)民族自治地方立法指导思想的具体内容 061
- 三、我国民族自治地方自治法规的效力 069
 - (一)民族自治地方自治法规的时间效力 069
 - (二)民族自治地方自治法规的空间效力 074
 - (三)民族自治地方自治法规的对人效力 075

第三章 西北少数民族地区依法行政研究 080

- 一、西北少数民族地区政府权力运行机制的历史变迁 080
 - (一)政府权力运行机制的内涵界定 080
 - (二)新中国成立前西北少数民族地区政府权力运行机制的多样化格局 082
 - (三)新中国成立后西北少数民族地区人民政府的成立及发展 087
 - (四)十一届三中全会后西北少数民族地区政府在改革中不断前进 089
- 二、传统政治文化对西北少数民族地区依法行政的影响 093
 - (一)西北少数民族地区传统政治文化的表现及其影响 094
 - (二)西北少数民族地区传统政治文化转型的目标 097
 - (三)促进西北少数民族地区传统政治文化转型的具体措施 099
- 三、宗教文化对政府依法行政的影响及对策 103
 - (一)西北少数民族地区宗教文化的基本情况 103
 - (二)西北少数民族地区宗教文化对政府依法行政的影响 104

- (三)促进西北少数民族地区宗教文化与政府依法行政相适应的对策
建议 109

第四章 西北少数民族地区社会经济发展研究 113

- 一、构建甘青宁新西北少数民族经济区的设想 113
 - (一)问题的提出 113
 - (二)构建“甘青宁新经济区”的必要性 114
 - (三)“甘青宁新经济区”的内涵 120
- 二、西部少数民族地区对我国农村最低生活保障立法之制度影响 122
 - (一)必要性分析——以西部少数民族贫困农民为视角 122
 - (二)西部少数民族地区对我国农村最低生活保障立法之制度影响 124

第五章 我国西部少数民族地区环境资源保护与可持续发展法律机制研究 131

- 一、我国西部少数民族地区的资源环境问题及成因分析 132
 - (一)西部少数民族地区资源环境问题 132
 - (二)西部少数民族地区环境资源问题成因分析 133
- 二、我国西部少数民族环境习惯法文化与西部环境资源保护 136
 - (一)少数民族环境习惯法文化及其特征 136
 - (二)我国西部少数民族环境习惯法文化与西部环境资源保护的内在
关系 138
 - (三)西部少数民族环境习惯法文化与国家固有法的互动 139
- 三、西部少数民族地区环境资源保护与可持续发展 143
 - (一)可持续发展的概念 143
 - (二)可持续发展的内涵 144

- (三)全球可持续发展动向 146
- (四)我国西部少数民族地区环境资源保护必须走可持续发展道路 149
- 四、西部民族地区环境资源保护的可持续发展法律机制构建 151
 - (一)加强自然资源立法,完善立法体制 151
 - (二)强化环境保护法律机制 154
 - (三)加强经济法在西部民族地区环境保护中的作用 156

第六章 我国民族地区民主法制建设问题研究 158

- 一、我国民族地区的村民自治与基层民主建设 158
 - (一)民族地区实施村民自治的政治基础分析 159
 - (二)民族地区实施村民自治的经济基础分析 161
 - (三)民族地区实行村民自治的意义 162
 - (四)发展少数民族村民自治的道路 164
- 二、西北少数民族地区公民权保障的发展趋势 168
 - (一)公民权保障的基本理论 168
 - (二)西北少数民族地区公民权保障呈现出新的发展趋势 170
 - (三)结论 174
- 三、“两少一宽”刑事政策在我国民族自治地方的适用 176
 - (一)正确行使地方立法权,解决“两少一宽”政策的法律适用问题 177
 - (二)现实选择——司法实践中应长期贯彻和执行“两少一宽”政策 179
 - (三)“两少一宽”政策的正确内涵 180
- 四、我国少数民族地区群体性突发事件的法律解决机制 184
 - (一)群体性突发事件的学理分析 184

(二)我国少数民族地区群体性突发事件解决机制存在的主要问题 190

(三)对策建议 196

参考文献 203

第一章

中国民族立法的基本理论问题

一、新中国民族立法六十年发展进程回顾

以中华人民共和国的诞生为标志,中国民族立法揭开了新的历史纪元。中国历史上第一次出现了将平等、团结、互助的民族关系作为出发点和落角点的新型立法。这种新型立法是中国共产党把马克思列宁主义基本原理同中国实际和时代特征紧密结合起来 的产物,它第一次真正实现了各民族人民群众当家做主的权利,对维护和发展社会主义新型民族关系,巩固国家的统一,促进民族自治地方和全国社会主义现代化建设起到了巨大的作用。

(一)关于新中国民族立法六十年的阶段划分

民族立法也称民族法的制定,它是指具有立法权的国家机关依照法定程序,在法定职权的范围内制定、修改、废止有关处理民族关系的法律和其他规范性文件的活动。民族立法的内容是关于处理民族关系的法律或规范性文件,这是民族立法区别于调整其

他社会关系立法的重要特点。^①最后,就民族立法的存在形式来看,其既可以是独立的法律,如民族区域自治法和民族自治地方制定的自治法规;也可以是非独立而与其他法律合一的调整民族关系的法律条文,如存在于宪法、民法、刑法、行政法、诉讼法中的有关调整民族关系的法律条文。可以说,我国民族法的存在形式是多样化的,其渊源主要有以下几种法律形式:宪法、民族区域自治法、其他包含调整民族关系内容的基本法和法律、关于调整民族关系的行政法规、自治法规、有关调整民族关系的地方法规以及国际条约中关于处理民族关系的规定。^②

目前理论界关于民族立法的阶段性划分主要是采取四分法和三分法两种。四分法的第一阶段是从1949年10月至1957年6月,第二阶段是从1957年6月至1966年6月,第三阶段是从1966年6月至1976年10月,第四阶段是从1976年10月至今。^③三分法又有两种划分,第一种划分的第一阶段是从1949年10月至1966年6月,第二阶段是从1966年6月至1976年10月,第三阶段是从1976年10月至今。^④第二种划分的第一阶段是从1949年至1956年,第二阶段是从1957年至1976年10月,第三阶段是从1976年10月至今。^⑤四分法和三分法实质上无太大区别,主要的分歧就在于是否将反“右”扩大化的十年即1957年至1966年作为一个独立的历史时期来看待。

(二)新中国民族立法六十年发展进程回顾

本书认为,上述四分法和三分法划分的一个最大缺点是对1976年

① 吴宗金、张晓辉主编:《中国民族法学》,法律出版社2004年版,第133页。

② 康耀坤、马洪雨、梁亚民:《中国民族自治地方立法研究》,民族出版社2007年版,第32页。

③ 吴宗金、敖俊德主编:《中国民族立法理论与实践》,中国民主法制出版社1998年版,第7页。

④ 施文正:“论民族立法”,载《西南民族学院学报》2002年第7期。

⑤ 吴大华:《民族法律文化散论》,民族出版社2004年版,第210~212页。

10月至今的三十多年民族立法实践没有新的总结和研究,特别是对改革开放这三十多年能否进一步进行阶段划分值得探讨和理论创新。对此,本书在借鉴已有研究成果的基础上,认为新中国民族立法的六十年可以划分为六个发展阶段:

第一阶段是从1949年10月到1957年6月。这一时期的民族立法工作,无论是从民族立法的指导思想或是民族立法的基本原则等方面,以及所制定和颁布的民族法来看,都为后来的民族立法奠定了坚实的基础。我们把这一阶段称作民族工作或民族立法的一个黄金时期。^①其标志有二:

第一,民族区域自治制度作为国家一项重要政治制度与法律制度的确立。1949年9月,中国人民政治协商会议通过的《共同纲领》是新中国成立前的一项重要法律,具有临时宪法性质。《共同纲领》的第一章总纲第9条规定:“中华人民共和国境内各民族,均有平等的权利和义务。”第51条规定:各少数民族聚居的地区,应实行民族的区域自治,按照民族聚居的人口多少和区域大小,分别建立各种民族自治机关。凡各民族杂居的地方及民族自治区内,各民族在当地政权机关中均应有相当名额的代表。这是第一次对民族区域自治作出法律规定,正式确立了民族区域自治制度。^②但是由于《共同纲领》对于民族区域自治的形式、自治机关、自治权等没有作出明确的规定,在实践中存在的问题,所以1952年中央人民政府委员会颁布了《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》。《民族区域自治实施纲要》在颁布后对于正确推行民族区域自治起了重要作用,它的基本原则和主要内容都为以后制定宪法的有关条款提供了参考,为《民族区域自治法》提供了一个很

① 吴宗金:《民族法制的理论与实践》,中国民主法制出版社1998年版,第96页。

② 张尔驹:《中国民族区域自治史纲》,民族出版社1995年版,第125页。

好的蓝本。1984年《民族区域自治法》公布生效后,纲要才完成了自身的历史任务。^① 1954年9月20日颁布的《中华人民共和国宪法》,是我国第一部社会主义性质的宪法,也是第一次将民族区域自治制度作为我国的重要政治制度载入宪法。从《共同纲领》、《民族区域自治实施纲要》到《宪法》,这个重要的发展过程,表明我国民族区域自治制度已经成为国家政治生活的重要组成部分,同时也具有了坚实的法律保障基础。1954年《宪法》关于民族区域自治的规定同《民族区域自治实施纲要》比较,有三点变化:一是规定民族自治地方仅限于自治区、自治州和自治县,县级以下的行政区域即区和乡不再施行民族区域自治。二是规定民族自治地方的自治机关可以根据当地民族的政治、经济和文化特点制定自治条例和单行条例。三是制定自治条例和单行条例一律报请求全国人大常委会批准,而不是层报上两级行政机关批准。这一时期,全国96个民族自治地方共制定48个单行条例,其中自治机关组织条例占绝大部分,达到46个,如1955年11月全国人大常委会批准的

机关批准。这三则条例均由自治机关制定,报全国人大常委会批准,而不是层报上两级行政

机关批准。

批 全国 96 个民族自治地方共制定 48 个单行条例

确立了民族区域自治制度。^② 但是由于《共同纲领》对于民族区域自治的形式、自治机关、自治权等没有作出明确的规定,在实践中存在的问题,所以1952年中央人民政府委员会颁布了《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》。《民族区域自治实施纲要》在颁布后对于正确推行民族区域自治起了重要作用,它的基本原则和主要内容都为以后制定宪法的有关条款提供了参考,为《民族区域自治法》提供了一个很

① 吴宗金:《民族法制的理论与实践》,中国民主法制出版社1998年版,第96页。

② 张尔驹:《中国民族区域自治史纲》,民族出版社1995年版,第125页。

可建立民族民主联合政府,同时还明确了少数民族在这类政权中的会议代表和政府委员的名额。在这次会议上通过的还有《中央人民政府政务院关于保障一切散居少数民族成分享有民族平等权利的决定》,其适用范围广泛,涵盖了一切没有实行民族区域自治的少数民族。^①

第二阶段是从1957年6月到1966年6月。这一时期由于受到“左”的错误指导思想的影响,我国民主法制建设遭到严重破坏,民族立法也取得了正反两方面的经验。一方面,这个时期各自治区、自治州、自治县制定了地方人民代表大会和人民委员会组织条例38件。单行条例如《西藏自治区各级人民代表大会选举条例》。1958年6月国务院公布了《关于民族自治地方财政管理暂行办法》(失效,于1987年11月24日废止),1963年又作了修订,成为处理民族自治地方财政问题的专门法规。在民族贸易、民族教育、民族卫生和民族语言文字方面还发布了一些都有法规性质的文件。^②但是这一阶段民族立法的特点是,虽然时间较长但立法数量不多,而且内容涉及范围也比较狭窄,组织条例基本雷同。另一方面,一些重要的民族立法工作被迫停顿下来。例如,

确立了民族区域自治制度。^③但是由于《共同纲领》对于民族区域自治的形式、自治机关、自治权等没有作出明确的规定,在实践中存在的问题,所以1952年中央人民政府委员会颁布了《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》。《民族区域自治实施纲要》在颁布后对于正确推行民族区域自治起了重要作用,它的基本原则和主要内容都为以后制定宪法的有关条款提供了参考,为《民族区域自治法》提供了一个很

① 吴宗金:《民族法制的理论与实践》,中国民主法制出版社1998年版,第96页。

② 张尔驹:《中国民族区域自治史纲》,民族出版社1995年版,第125页。

造极的地步。这反映在民族问题上,形成两种截然不同的观点:一种观点认为“都社会主义了,还讲什么民族不民族”,根本否认民族和民族问题的存在。另一种观点却认为:“少数民族问题就是阶级斗争问题。”这两种观点殊途同归,都取消了民族工作和民族立法工作。1975年《宪法》如实地记录了我国民族区域自治制度被破坏的实践状况。它虽然保留了“民族区域自治”和“民族自治地方的自治机关”的条款,但是取消了1954年《宪法》规定的各项自治权的具体内容。很明显,取消了自治权等于取消了自治机关,也就等于取消了民族自治地方。因此,这一阶段几乎没有什么民族法律、法规问世,^①民族立法进入空白时期。

第四阶段是从1976年10月到1978年12月,这是我国民族立法开始逐渐复苏阶段。以1976年10月粉碎“四人帮”为标志,我国开始进入了一个新的历史时期。国家的政治、经济发生了巨大的变化,民族立法出现了新的转机,开始从漫长的冬眠中复苏。例如,1978年3月5日通过的《宪法》关于民族区域自治制度的规定比1975年《宪法》就略有进步,恢复了1954年《宪法》有关民族自治地方的自治机关的一些内容,恢复了自治机关制定自治条例和单行条例的自治权,但仍明显地留有十年“文革”给民族区域自治制度造成的伤痕。而且在这两年中,人们忙于清算极“左”思潮所欠下的思想之债,还来不及面对未来进行理论建树。所以,在这一阶段,基本上没有民族法律、法规问世。^②

第五阶段是从1979年到1997年。1978年12月18日党的十一届三中全会的召开,彻底结束了粉碎“四人帮”之后两年中党的工作在徘徊中前进的局面,实现了新中国成立以来我党历史的伟大转折。这也标志我国民族立法工作开始走向正轨,步入巩固发展时期。其标志

① 吴大华:《民族法律文化散论》,民族出版社2004年版,第212页。

② 吴大华:《民族法律文化散论》,民族出版社2004年版,第213页。

有四：

第一，1982年宪法的制定为我国民族立法提供了坚实的法律保障。首先，宪法明确了我国民族立法的表现形式。1982年宪法确立了我国“一元二级多层”的立法体制。^①宪法所规定的这种立法体制，使得我国民族立法的存在形式也表现出多样性，其可以是独立的法律，如民族区域自治法；也可以是非独立而与其他法律合一的调整民族关系的法律条文，如存在于宪法、民法、刑法、行政法、诉讼法中的有关调整民族关

第四阶段是从1976年10月到1978年12月，这是我国民族立法开始逐渐复苏阶段。以1976年10月粉碎“四人帮”为标志，我国开始进入了一个新的历史时期。国家的政治、经济发生了巨大的变化，民族立法出现了新的转机，开始从漫长的冬眠中复苏。例如，1978年3月5日通过的《宪法》关于民族区域自治制度的规定比1975年《宪法》就略有进步，恢复了1954年《宪法》有关民族自治地方的自治机关的一些内容，恢复了自治机关制定自治条例和单行条例的自治权，但仍明显地留有十年“文革”给民族区域自治制度造成的伤痕。而且在这两年中，人们忙于清算极“左”思潮所欠下的思想之债，还来不及面对未来进行理论建树。所以，在这一阶段，基本上没有民族法律、法规问世。^②

第五阶段是从1979年到1997年。1978年12月18日党的十一届三中全会的召开，彻底结束了粉碎“四人帮”之后两年中党的工作在徘徊中前进的局面，实现了新中国成立以来我党历史的伟大转折。这也标志我国民族立法工作开始走向正轨，步入巩固发展时期。其标志

① 吴大华：《民族法律文化散论》，民族出版社2004年版，第212页。

② 吴大华：《民族法律文化散论》，民族出版社2004年版，第213页。

律位阶。二是《民族区域自治法》对民族区域自治在我国政治制度中的地位和作用,对民族自治地方的建立和自治机关的组成、自治机关的自治权、民族自治地方内的民族关系、上级国家机关对民族自治地方的领导和帮助等重要原则问题都作了明确的规定。特别是自治权问题,《民族区域自治法》对自治地方的自治权列了 27 条,涉及政治、经济、文化各个方面,其中关于经济的自治权就有 12 条,体现了新时期以经济建设为中心的时代特点。

第三,民族立法的法制化进程加快,其主要特点是:(1)民族立法数量多。从数量上来看,这一时期的民族立法构成了我国现行民族立法的主体,我国民族立法的整体框架就是在这一时期形成的。(2)层次多。从全国人大、国务院到各自治地方都制定了民族方面的法律法规。民族立法从中央走向地方,标志有二,首先是中国民族自治地方立法的大量涌现。1984 年《民族区域自治法》颁布实施后,我国各民族自治地方根据《宪法》和《民族区域自治法》的规定,积极进行本自治地方自治条例的起草工作。虽然在我国 1954 年宪法中就规定了各民族自治地方可以制定自治条例,但实际上没有一个民族自治地方正式制定自治条例。1985 年 7 月 31 日吉林省延边朝鲜族自治州第一个制定了自治条例,随后自治条例的制定工作在民族自治地方全面展开。其次是四川、青海、广东、甘肃、湖北、辽宁 6 省制定了贯彻实施民族区域自治法的若干规定。可见民族区域自治法的颁布,对于调动各民族自治地方的积极性和加速民族立法的广度和深度都起到了巨大的作用。(3)部门多,内容全面。这些法律法规涵盖了几乎所有的法律部门,如经济法、民法、环境法、行政法。(4)形式齐。有宪法、基本法、一般法、行政法规和规章、地方性法规和规章、自治条例、单行条例、变通规定和补充